

【航空文化研究】

《个人信息保护法》背景下航空旅客信息的保护

薛晋臣

(中国民航大学 法学院, 天津 300300)

摘要:《个人信息保护法》的出台标志着我国对个人信息的保护迈入新纪元。但从民航领域的实践来看,航空旅客信息法律属性不明、法律体系缺乏系统性等原因导致《个人信息保护法》所规定的各项规则难以真正实现,因此应当在《个人信息保护法》下,明晰航空旅客信息的内涵与外延,建立“法律—法规—规章—指南”相结合的航空旅客信息保护法律体系,以强化对航空旅客信息的保护。

关键词:航空旅客信息;个人信息保护法;告知同意规则;敏感个人信息

中图分类号: D 922.16 **文献标识码:** A **DOI:**10.13486/j.cnki.1673-2618.2023.01.008

2020 年《中华人民共和国民法典》(以下简称《民法典》)将人格权独立成编,并规定了个人信息保护制度,给航空旅客信息保护提供了更完善的法律保障。2021 年颁布施行的《个人信息保护法》再次激起学界对信息保护讨论的热潮。但与此同时,关于民航领域的旅客信息保护问题却研究甚少。鉴于此,笔者从民航领域内的旅客信息着手,将我国个人信息保护立法的一般性规定与民航领域的难点相结合进行研究,进而在个人信息保护法时代对完善我国航空旅客信息保护制度提出可行建议。

一、航空旅客信息的法律属性

(一)航空旅客信息属于个人信息

欧盟《通用数据保护条例》(以下简称 GDPR)第 4 条规定:“个人数据是指某一特定的或可被识别的自然人相关的任何信息。”我国《个人信息保护法》的规定也持这种观点,在个人信息的判断上确立了“识别+关联”的判断路径。综合而言,《个人信息保护法》对个人信息的定义遵循“宽进严出”的标准,对个人信息的范围界定较

为宽泛。

航空旅客信息从表现形式上看明显具备个人信息的特征。我国民航业虽然未有一部法律法规明确提出航空旅客信息的概念与种类,但根据《公共航空运输旅客服务管理规定》等法律文件以及行业惯例可知,航空旅客信息应当大致包括:旅客姓名、性别、电话、证件号、年龄、位置信息、Mac 地址、CPU 信息、Wi-Fi 信息、SD 卡信息、银行账号、第三方支付账号、邮箱账号、通讯录信息、通话记录、短信记录、个人视频、照片、生物特征、家庭成员信息、购票信息、飞行常客计划会员号码等。由此可知,航空旅客信息的内涵及外延完全涵摄于《民法典》与《个人信息保护法》对“个人信息”的界定范围内。

(二)航空旅客信息是否属于敏感个人信息应当进行个案判断

航空旅客信息保护案件不应当沿用以隐私权纠纷为案由进行司法审判。《个人信息保护法》施行前,许多航空旅客信息保护案件尝试通过《民法典》规定的隐私权而寻求救济。敏感个人信息与隐私二者虽有交叉重合,但就司法审判

收稿日期:2022-10-22

作者简介:薛晋臣(1998—),男,山东威海人,在读硕士研究生,主要从事航空法研究。E-mail:741567512@qq.com

而言,敏感个人信息从规范信息处理行为的角度出发,侧重衡量信息处理者处理信息过程的合法性,而隐私则出于对民事权益的保护,侧重对非法披露他人隐私的消极防御。因此,法院在旅客信息保护案件中应当依据《个人信息保护法》判断其属于敏感个人信息抑或非敏感个人信息。

航空旅客信息是否属于敏感个人信息需要进行形式与实质判断。从形式上看,我国《个人信息保护法》采取“概括+列举”的方式对敏感个人信息进行相应界定,航空旅客信息中的行程信息以及生物识别信息等毫无疑问地被敏感个人信息所列举的内容涵盖,而概括性的定义方式则须从实质上进行界定。对“敏感性”的判定是敏感个人信息的判断关键。应当明确的是,此处的敏感性并非个人价值判断的敏感性,有学者认为,法律语境下的敏感性就是用户真正关心的个人信息。^[1]此种观点失之偏颇,由于个体具有特殊性,其认知程度也天生具有差异性,此种判断标准无法做到真正统一。笔者认为,此处的敏感性应当解释为区分于普通个人信息的特殊保护性。正是由于此类信息更易于被侵害或侵害后所造成的损失更大,才具有更严格保护的必要。敏感性也应当具有必要性的内容,航空旅客信息所涉及各项内容如被泄露轻则侵犯旅客个人的生活安宁,重则影响航班乃至国家的安全,保护此类信息的必要性无须赘言。在此基础上,敏感个人信息可通过三个递进阶段进行界定:一是确定敏感个人信息的法律基准,二是确定法律基准的具体维度,三是确定敏感个人信息的具体判定标准,即是否具备强工具性与唯一识别性。^[2]基于此种判断标准,从整体上看航空旅客信息应当属于敏感个人信息范畴,但基于目前航空领域内的实践,判断航空旅客信息是否属于敏感个人信息仍需结合个案进行。

就我国目前发生的航空旅客信息泄露案件可知,所泄露的信息无不包括旅客姓名、身份证号码、手机号码、行程信息甚至金融账户信息等信息集合,我国法院在“庞理鹏案”中所确立了此类信息集合的“整体匹配准则”,即相关个人信息可否与其他信息相结合而形成与特定自然人相

匹配的整体信息。^[3]但是,如若这一准则单独、无限制地进行适用,则可能导致来源于旅客的信息相结合后均可被识别出敏感性而被纳入敏感个人信息的保护范围。因此,在航空旅客信息保护案件中应当综合考虑信息泄露所导致的侵权风险。所泄露的信息如若缺失生物识别信息、行程轨迹等敏感个人信息,余下的信息应当无法构成敏感个人信息。特别是从国外发生的相关案例来看,泄露的旅客信息中含有大量非敏感个人信息的内容。2018年英国航空公司遭受信息泄露事件,造成大约429612名旅客的信息惨遭泄露,所泄露的信息包括旅客的姓名、地址、手机号码等^[4],此类泄露的航空旅客信息难以将其归于敏感个人信息范畴,只可适用普通个人信息保护的相关规定。这与我国目前司法审判中所确定的观点相类似。在“淘宝公司诉安徽美景信息公司案”中,法院将“个人信息”与“非个人信息”进行了明确的界分,认定与个人身份相分离的其他网络行为不可被称为个人信息,对此进行利用并未构成对用户隐私权的侵犯。^①因此,在航空旅客信息保护案件当中,应当综合考量航空旅客信息保护案件中所涉及旅客信息的敏感性,避免在适用《个人信息保护法》时过于严苛。

二、《个人信息保护法》背景下我国航空旅客信息的保护现状

(一)航空旅客信息保护的法律法规缺乏系统性

《个人信息保护法》是我国个人信息保护领域第一部综合性法律,更是在信息时代下我国保护个人信息的基础性立法。其出台对于个人信息的保护而言具有里程碑式的意义。但民航领域内旅客信息保护的立法存在不足。

我国目前关于航空旅客信息保护的规定散落在多个部门所制定的有关规则中,如表1所示。我国现阶段缺乏对航空旅客信息保护的统一、专门性立法,仅仅停留在指导意见、规范的层面。并且立法层级大都较低,绝大多数航空旅客信息保护的内容在其他规定中提及而少有针对这一问题的专门立法,缺乏系统性。此外,作为

① 浙江省杭州市中级人民法院(2018)浙01民终7312号民事判决书。

调整民航法律关系基本法的《民用航空法》对航空旅客信息保护并未做出规定,与大环境相悖。

表 1 我国关于航空旅客信息保护的规定

名称	具体内容	时间	发布部门
《中国民用航空电子客票暂行管理办法》	第 8 条:保障企业应确保信息网络的安全、稳定	2008 年	民航局运输司
《民用航空信息系统安全等级保护实施指南》	对航空旅客信息保护的主体与流程做出体系化要求	2015 年	民航局航空器适航审定司
《公共航空运输企业航空安全保卫规则》	第 45 条:公共航空运输企业应防止旅客信息非法窃取或非法泄露	2018 年	民航局政策法规司
《关于进一步提升民航服务质量的指导意见》	切实做好旅客信息保密工作	2019 年	民航局综合司
《民用航空旅客服务信息系统信息安全保护规范》	规定了民航旅客信息服务系统所需满足的相关安全技术要求和管理要求	2020 年	民航局航空器适航审定司
《关于修改〈民用航空安全信息管理规定〉的决定(征求意见稿)》	规定了旅客信息的储存、保护与收集、转移与委托的要求	2021 年	交通运输部
《公共航空运输旅客服务管理规定》	第 14 条:承运人、机场管理机构、地面服务代理人、航空销售代理人、航空销售网络平台经营者、航空信息企业不得泄露、出售、非法使用或向他人提供旅客个人信息	2021 年	交通运输部
《民用航空安全信息保护管理办法》	系统规定了民用航空安全信息保护管理规定	2021 年	民航局航空安全办公室

(二)告知同意规则的适用存在相应困难

告知同意规则作为《个人信息保护法》确立的基本规则,其内涵为信息处理者在收集处理个人信息前应将相关信息的收集、处理和利用情况充分告知信息主体,并取得信息主体的明确同意。^[5]⁵⁸ 这项规则为全球范围内的个人信息保护立法所普遍适用。然而,该规则在实施过程中存在信息主体的认知问题与内部的结构性问题,导致了适用的困难。

1. 信息处理者告知不充分 《个人信息保护法》中采取“一般规定+特殊规定”的方法规定了信息处理者在进行信息处理前应当告知的事项,但综合比较 GDPR 与其他立法(例如日本《个人信息保护法》、我国台湾地区的《个人资料保护法》),我国《个人信息保护法》所规定的告知规则

的范围宽泛许多,此种规定可能导致具体实践过程中信息处理者模糊具体的告知信息。

由于企业的逐利动机,其告知目的与立法者之间存在根本性的背离。通过对近几年航空旅客信息泄露案件进行梳理,法院仅在孔晓红诉日本空输株式会社侵权责任纠纷案中,明确了空输未履行告知义务对旅客信息泄露具有过错。^①在“毛惠金诉飞猪、福州航空侵权责任纠纷案”中认定航空公司已尽到了必要的告知义务而免责。^②在“马春艳诉南方航空网络侵权责任纠纷案”中认定现有证据无法证明南方航空公司未履行告知义务而泄露其信息。^③从中可以看出,企业履行告知义务往往并非出于保护信息主体的知情权而在于规避法律风险。^[6]上述告知动机和目的上的背离,导致出现信息过载问题。^[7]许多信息

① 北京市第三中级人民法院(2019)京 03 民辖终 174 号民事裁定书。
 ② 福建省福州市鼓楼区人民法院(2019)闽 0102 民初 3696 号民事裁定书。
 ③ 江苏省南京市中级人民法院(2016)苏 01 民终 3947 号民事判决书。

处理者另外采用“捆绑式”方式列出自身复杂冗长的隐私政策,给信息主体增加阅读困难。具体到航空领域,由于航空活动的专业性,行业内部存在大量专业术语,如若在此基础上仍存在模糊性的告知内容,将使得信息主体理解隐私政策更加困难。国内某些航空公司的隐私政策中仍有“实现特定功能/服务”“可能共享的主体”等抽象模糊的语言,违背了告知规则所应当坚守的目的限制原则和公平透明原则。

此外,根据现行的机票分销方式,从订座系统源头到旅客,中间经历了中航信、航空公司、OTA、PSS 供应商、机票代理商等多个环节,涉及航空公司、机票交易平台、中航信、民航客运销售代理、直接侵权人和机场六类信息保护主体,根据《个人信息保护法》的规定,其中任何一方主体的隐私政策中均应包含告知共享信息的第三方,但从具体实践中,在其隐私政策中难觅其所告知共享旅客信息的第三方主体名称、联系方式等内容。

2. 信息主体同意的有效性不足 2018年—2021年欧盟在航空领域适用GDPR的案件中可以看出欧洲许多航空公司在未取得同意或超越同意的基础上擅自获取旅客个人信息。塔罗姆公司因泄露了22名旅客的个人数据列表而受到监督机构的处罚;伊比利亚航空与伏林航空由于信息主体请求飞行常旅客计划并删除其数据,但信息主体继续收到电子邮件,表明航空公司并没有遵守其要求因而受到监督机构的罚款。^[8] 此类案件的发生均由于信息主体的同意行使受限,我国《个人信息保护法》植根于GDPR,其在适用过程中所出现的问题完全可能会在我国重现,因此在适用《个人信息保护法》的过程中应当以此为镜鉴,切实保障旅客同意的行使。

《个人信息保护法》所规定的“同意”在形式上较易得到满足,信息处理者往往通过提供弹窗与勾选等方式给予信息主体同意机会,但其中的实质性问题干扰了同意规则背后基本机制的实现。信息主体对信息泄露的风险程度缺乏了解并无能为力,与其考量此种潜在风险的发生不如选择同意信息处理者提供的选项以获得信息网络服务,因此,选择忽视往往是大多数信息主体的心态。而根据GDPR对同意所做的解释,同

意行使的有效不仅仅应当基于信息主体明确清晰的意思表示,还需建立在信息主体充分知悉与意思表示自由的基础之上,即用户完全了解同意信息处理者处理自身信息将会产生的风险大小。概言之,信息主体在做出同意时依赖对未来风险的考量,这本身就是该规则的结构性缺陷。

此外,在不同的法律规定中,同意的种类繁多且内涵不明。对隐私权的保护,《民法典》第1033条规定应取得权利人明确同意,《个人信息保护法》规定,处理个人敏感信息时,应取得信息主体的单独同意,法律、行政法规规定的,在处理个人敏感信息时应当征得书面同意;《民用航空旅客服务信息系统信息安全保护规范》中规定运营者收集旅客信息时应取得旅客明示同意。这些同意的种类繁多且内涵与外延、解释与适用无具体标准,在具体实践中致使同意规则目的的落空。

三、我国航空旅客信息保护的完善路径

(一)构建航空旅客信息保护法律体系

《个人信息保护法》的出台回应了个人信息保护法律化、统一化与精细化的要求。应当以此为基础,针对航空旅客信息数据众多、信息流动性强、信息保护义务主体众多等特殊性和完善航空旅客信息保护的专门立法,特别是在《民用航空法》中明确增加保护旅客信息安全的条款以防旅客信息的泄露,并根据《个人信息保护法》所创设的保护模式设专章对航空旅客信息进行具体规定。同时,对现有航空旅客信息保护的指导意见及规范指南等进行归纳,将暂行性规定正式化、将散落的规定整体化,形成《民用航空法》指引下具有可操作性的法律配套保护制度,进而形成“法律—法规—规章—指南”相结合的航空旅客信息保护法律体系。

(二)细化告知同意规则的标准

1. 确定同意的形式与实质要素 首先,应当对不同法律规定的不同形式的同意做出集中路径选择。明示同意是自主做出的肯定性动作,排除默示同意。明示同意意味着同意的明确性。《民用航空旅客服务信息系统信息安全保护规范》第7条规定,运营者收集旅客信息时应获得旅客明示同意,并且依据GDPR司法解释的第

32 条“默示、将勾选框空置或不做出反应行动,都不能构成同意”。在《个人信息保护法》中,明确同意并不是一种同意的类型。仅在我国《民法典》第 1033 条与第 1219 条中有所规定,其内容为关于隐私权的同意以及医务人员的说明义务与患者的知情同意权。由此可见,在个人信息处理领域中,明确同意不可作为同意的类型。

单独同意是我国《个人信息保护法》首创概念,在其余法律中均未曾出现,此种方式对同意内容的特定化提出了更高的要求,也被称为“独立且明确的专项同意”^{[9]140-150}。单独同意应当与一般同意做出解释区分,一般同意解释为概括同意,并非对某种具体信息的同意,而是对信息处理行为概括的同意;单独同意解释为特别同意,从立法上看,要求获得单独同意时所处理的个人信息具有特殊性,因此,它伴随着特殊的处理要求,即要求将所处理的信息过程和可能存在的风险告知信息主体,并在“具体、明确、自愿”的基础上取得信息主体的具体同意。^[10]因此,应当根据不同业务场景综合判断是否应当取得单独同意。

值得注意的是,《个人信息保护法》第 23 条中的单独同意是针对“接收方的名称、处理目的与方式、联系方式以及处理的个人信息的种类”整体而言的单独同意,而并非意味着“信息处理者就每一个类型的每一项敏感个人信息,需要获得分别同意、逐项同意”。^{[11]252}《网络数据安全管理条例(征求意见稿)》中将单独同意理解为逐项同意的方式值得商榷,这种理解方式如若实践,将转变为无止境的同意弹窗,使得同意规则变得冗杂而难以适用。

书面同意是处理敏感个人信息中的特殊同意形式,在美国个人数据保护法与我国台湾地区有关个人资料保护法的规定中均存在。我国在《个人信息保护法》颁布之前的行政法规中也有所规定。

就《个人信息保护法》对书面同意的规定来看,书面同意应当是比单独同意要求更高的同意形式。但基于我国目前的立法,个人信息中并未存在较敏感个人信息保护维度更高的个人信息种类与之对应。GDPR 第 7 条规定:以书面陈述方式表示信息主体的同意,而书面陈述涉及其他事项,则以易于理解且与其他事项有显著差异的

形式表示同意。如果秉持 GDPR 的观点,在一定场合下的信息处理应取得书面同意时,在实践中如何理解“显著区别”而进行操作成为难题。因此,书面同意不得随意扩张,仅在法律、行政法规规定时,方可从其规定。

就同意的实质要件而言,欧盟《一般数据保护条例》与我国《信息安全技术个人信息安全规范》都将知情、自愿与明确作为同意有效的实质要件。首先,在具体实践过程中,信息主体获取旅客同意时必须建立在其知情的基础之上,信息主体只有充分了解信息处理者如何处理其个人信息后所做出的同意方可称为知情同意。其次,信息主体的同意必须出于自愿。信息处理中不得通过强制、隐瞒或欺骗等手段获取个人同意。或凭借自身数据技术方面的优势地位,给予信息主体全有或全无选择时应当根据具体内容判断是否构成强制。如若所收集的信息符合订立或履行合同所必需的范围,则不应当认定为强制收集;反之,若收集的个人信息明显超出合同所必需的范围则应当认定为强制收集。最后,同意应当具体。信息处理者在对一般个人信息收集处理过程中应取得信息主体的明示同意,处理敏感信息等情况时应当取得信息主体的单独同意。

2. 强化告知义务的履行 从上述论述中可以看出,信息主体同意的有效性有赖于信息处理者告知的履行,告知同意规则的落实应当以强化告知规则的履行为主要途径。^[12]信息处理者的告知不但应当全面真实还应当保证其所告知的内容易于被理解,因此在其隐私政策中应当采取通俗易懂的形式向用户说明。以航空公司为例,应当通过充分告知使旅客明确个人信息如何被处理,而并非通过各种模糊性字眼以达到免责目的。例如,在隐私政策中向用户告知可能共享其个人信息的第三方主体,应当采用“东方航空电子商务有限公司”“中国民航信息集团公司”此类明确而具体的指代,使旅客可以更好地了解自身信息在哪几方主体间进行流转。除此之外,信息处理者也可以通过灵活的程序设计来履行义务。例如,允许勾选同意覆盖的个人信息种类、数据活动形式、数据活动目的、转让涉及的第三方类型等,通过多种选项组合获取个性化且符合个人信息主体意愿的授权、锁定阅读隐私政策的弹窗

选项、以电子签名的方式代替点击同意选项等技术化手段提高征求信息主体同意的效率,降低自身的告知成本。

(三)加强航空旅客信息保护的立体监管机制

《个人信息保护法》第60条规定,国家网信部门与县级以上的地方人民政府为履行个人信息保护职责的部门。《民用航空安全信息保护管理办法》第12条规定:民航各地区管理局负责辖区内民用航空企事业单位安全信息保护工作的监督管理。由此可见,我国目前对信息的保护工作主要由行政机关完成,但仅依靠行政机关对如此广泛流动的航空旅客信息进行保护显然捉襟见肘。因此,在信息保护层面上可通过以下三个方面着手:第一,坚持完善行政部门的监管,贯彻落实《个人信息保护法》所确立的事前影响评估、事中保护与合规审计、事后监管补救三方面机制,强化对信息处理者的监管。第二,引入民航业自律机制,中国航空运输协会于2015年就已出台《网络机票交易与管理办法(试行)》,对航空旅客信息保护做出原则性规定。可据此不断推出行业内部信息安全的监管标准,对市场主体的保护情况作定期的评估与公示以督促其履行义务。第三,引导信息保护义务主体建立并完善内

部信息保护合规机制,制定内部信息安全保护管理办法并建立专项队伍以保障内部管理的合规。

随着信息化与经济社会持续深度融合,网络已成为生产生活的空间与交流合作的新纽带。《个人信息保护法》的出台标志着我国信息安全保护领域进入新时代,个人信息的保护与个人切身利益息息相关,逐渐成为个人最关心的问题。因此信息处理者应当主动遵守信息安全保护的相关标准并制定本企业个人信息保护安全措施以满足《个人信息保护法》的各项合规要求。

就航空领域而言,航空旅客信息涉及的内容广泛、业务链条冗长,相较于其他领域保护具有明显特殊性以及必要性。同时,对航空旅客信息的保护也有助于增强旅客对民航运输与数字经济相融合的信心,使旅客倾向于允许信息处理者使用其信息以改善公共政策与服务,使信息驱动创新给民航业带来收益。因此,在进行具体制度构建时,应重点关注航空旅客信息在内容、处理目的等方面的不同,从概念上区分定义,在规则上分别处理,对承运人施加更严格的义务与责任。在维护民航运输安全与数字化转型过程中,更有效地保护旅客的个人信息安全。

参考文献:

- [1]王晗,秦克飞.网络用户个人信息的敏感度研究[J].情报杂志,2012(12):171-175.
- [2]宁园.敏感个人信息的法律基准与范畴界定:以《个人信息保护法》第28条第1款为中心[J].比较法研究,2021(5):33-49.
- [3]苏宇,高文英.个人信息的身份识别标准:源流、实践与反思[J].交大法学,2019(4):54-71.
- [4]马宇飞.企业数据权利与用户信息权利的冲突与协调:以数据安全保护为背景[J].法学杂志,2021(7):160-161.
- [5]齐爱民.信息法原论:信息法的产生与体系化[M].武汉:武汉大学出版社,2010.
- [6]张新宝.个人信息收集:告知同意原则适用的限制[J].比较法研究,2019(6):1-20.
- [7]吕炳斌.个人信息保护的“同意”困境及其出路[J].法商研究,2021(2):87-101.
- [8]BRENDAN LORD. The Protection of Personal Data in International Civil Aviation: The Transatlantic Clash of Opinions [J]. Air and Space Law, 2019(3):261-274.
- [9]龙卫球.中华人民共和国个人信息保护法释义[M].北京:中国法制出版社,2021.
- [10]韩旭至.个人信息保护中告知同意的困境与出路:兼论《个人信息保护法(草案)》相关条款[J].经贸法律评论,2021(1):47-59.
- [11]张新宝.中华人民共和国个人信息保护法释义[M].北京:人民出版社,2021.
- [12]程啸.论个人信息处理者的告知义务[J].上海政法学院学报(法治论丛),2021(5):67-80.

(责任编辑:周新颜)